

HET SUCCES VAN HET BODEMBESCHERMINGSGEBIEDENBELEID

Mr.drs. J.H. van Put, voormalig beleidscoördinator Gebiedsbescherming¹

Copyright: Niets in deze uitgave mag worden vermenigvuldigd op welke wijze dan ook, behoudens die teksten die in het verleden reeds zijn gepubliceerd en openbaar toegankelijk zijn

¹ De Afdeling Gebiedsbescherming was onderdeel van de voormalige Directie Drinkwater, Water, Landelijk Gebied van het Directoraat-Generaal Milieubeheer van het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

INHOUD

	Blz.
Voorwoord	4
Hoofdstuk 1 Aan- en Inleiding	5
Hoofdstuk 2 Algemeen en bijzonder beschermingsniveau van de bodem	5
Hoofdstuk 3 Wettelijke grondslag bodembeschermingsgebiedenbeleid	6
Hoofdstuk 4 Geen schadevergoeding voor het voldoen aan het bijzonder beschermingsniveau voor bodembeschermingsgebieden	14
Hoofdstuk 5 De geschiedenis van het bodembeschermingsgebiedenbeleid	15
Hoofdstuk 6 Opzet en uitvoering van de Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden	16
Hoofdstuk 7 Het succes van het bodembeschermingsgebiedenbeleid	17
Hoofdstuk 8 Gebiedsgerichte aanpak van de stikstofcrisis op grond van de brief van 1 april 2022 van de Minister voor natuur en stikstof, commentaar daarop en de lessen uit het in het verleden geleerd door provincies gevoerde bodembeschermingsgebiedenbeleid	22
Hoofdstuk 9 Aanbevelingen voor het oplossen van de stikstofcrisis in de landbouw in het kader van de gebiedsgerichte aanpak	31
Nawoord	32
Bijlagen	

Lijst van bijlagen bij het boek **Het succes van het bodembeschermingsgebiedenbeleid**

1. Tekst over bodembeschermingsgebieden uit het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)
2. Teksten uit de Derde Nota Waterhuishouding (DNW)
3. Teksten uit het Natuurbeleidsplan (NBP)
4. Teksten uit Kamerstukken II, 1989 – 1990, 21 149, nrs. 2-3
5. MILIEUKWALITEITSDOELSTELLINGEN BODEM EN WATER
6. Nota van 19 december 1991 aan de Minister ter ondertekening van de Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden (ministeriële regeling)
7. Memo van DJZ/Wetgeving aan de Minister van 19 december 1991 i.v.m. poging van LNV om Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden tegen te houden
8. Publicatie in de Staatscourant van maandag 30 december 1991
9. Interne publicatie Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden
10. Brief van de Minister van VROM van 15 november 1990 plus Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid
11. Wijziging Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden van 6 juli 1992
12. Wijziging Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden van 10 november 1992 en Herverdeling budgetten Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden van dezelfde datum
13. Besluit van 16 juni 1993, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer (Stb. 1993 nr. 322)
14. Teksten uit het NMP2, Kamerstukken II, 1993-1994, 23 560, nr. 2

15. Rapport nr. 711901010 Bodembeschermingsgebieden, Een eerste landelijke inventarisatie, auteur drs. F.H.W.M. Bekhuis, Februari, 1994
16. Ontwerp-wijziging Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer (Scrt. 1994 van woensdag 30 maart 1994)
17. Evaluatie Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden over het jaar 1992
18. Besluit van 22 oktober 1994, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer (verlenging bijdrageregeling in de kosten voor gebieden waarin de kwaliteit van de bodem bijzondere bescherming behoeft), Stb. 1994, nr. 781
19. Voortgangsrapportage 1993/1994 uitvoering Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden
20. Besluit van 16 juni 1996, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer in verband met de verlening van bijdragen voor gebieden waarin de kwaliteit van het milieu bijzondere aandacht behoeft (tweede verlenging van de Bijdragenregeling voor bodembeschermingsgebieden), Stb. 1996, nr. 342
21. Foto's van bodembeschermingsgebieden in diverse provincies
22. Brief van 1 april 2022 van de Minister voor natuur en stikstof inzake de Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid
23. Literatuur

Voorwoord

Het doel van dit boek is tweeledig. Op de eerste plaats het in herinnering roepen van het bodembeschermingsgebiedenbeleid uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Het lijkt erop alsof het succes van dat beleid niet wordt betrokken bij het oplossen van de huidige stikstofcrisis, met name in de landbouwsector. Ten tweede wordt de door de rijksoverheid voorgestelde gebiedsgerichte aanpak tegen het licht gehouden en van commentaar voorzien. Vooralsnog ziet het er niet naar uit dat de stikstofcrisis in de landbouw binnen de verwachte termijn zal worden opgelost.

Hoofdstuk 1 Aan- en Inleiding

Aanleiding

Aanleiding is het verschijnen op 1 april 2022 een brief² van de Minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal-Zeggelink, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Onder het kopje 'Instrumenten en maatregelen heeft de Minister voor Natuur en Stikstof aangegeven dat: 'Het uiteindelijke pakket een maatregelen om de doelen te realiseren, inclusief het bijbehorende tijdpad, uit een mix van landelijke (bron)maatregelen en **gebiedsgerichte** maatregelen zal bestaan. Voor een belangrijk deel zullen de maatregelen in de gebiedsplannen zijn beslag krijgen.'

Inleiding

De zogenaamde gebiedsgerichte aanpak van milieu- en andere problemen is niet nieuw. In de negentiger jaren van de vorige eeuw is een gebiedsgerichte aanpak uitgevoerd voor bodembeschermingsgebieden. Kennelijk zijn de lessen van die aanpak niet geïnternaliseerd bij de departementen van de Rijksoverheid die thans verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de stikstofcrisis. De belangrijkste reden voor mij nogmaals bijzondere aandacht te vragen voor de doelstellingen van het bodembeschermingsgebiedenbeleid en wat er uiteindelijk met die doelstellingen is gebeurd.

Hoofdstuk 2 Algemeen en bijzonder beschermingsniveau van de bodem

De Wet bodembescherming kent³ een algemeen en een bijzonder beschermingsniveau van de bodem. De Memorie van Toelichting op het wetsontwerp stelt over **het algemeen beschermingsniveau** van de bodem het volgende.

*'Het behoud van de capaciteit van de bodem om nu en in de toekomst vele functies (tegelijk) te blijven vervullen – en wel in het bijzonder met het oog op de instandhouding van de organismen mens, dier en plant⁴ – ligt aan de bodembescherming ten grondslag en kan men aanduiden als het streven naar het bereiken van een algemeen beschermingsniveau, dat wil zeggen het niveau waarboven een of meer functies van de bodem niet meer naar behoren kunnen worden vervuld. Dit streven is in zekere zin verwant aan het zoveel mogelijk bewaren van de 'natuurlijke' gesteldheid van de bodem. Toch gaat het bij de bodembescherming niet in de eerste plaats om het bewaren van de bodem in zijn oerstaat of om natuur en landschapsbescherming, al kan de bescherming van de milieucomponent bodem aan het laatste een belangrijke bijdrage leveren. De bescherming van de bodem, zoals door de toepassing van de algemene beschermingsregels door het wetsontwerp wordt nagestreefd, beoogt ontwikkelingen die de bodem nadelig beïnvloeden, met name die welke onomkeerbare of onherstelbare gevolgen hebben voor een of meer functies ervan, te beperken, alsmede situaties van bodemverontreiniging die door uitwisselingsprocessen een uit een oogpunt van milieu en volksgezondheid onaanvaardbare belasting van bijvoorbeeld het oppervlaktewater of de **lucht** veroorzaken, te vermijden.*

Dit betekent in concreto dat met betrekking tot een aantal menselijke activiteiten die een bodem

² Zie Kamerstukken II, 2022-2023, 33 576, nr.265.

³ Deze wet zal worden ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarbij behorende besluiten, naar verwachting op 1 januari 2023. Het was aanvankelijk de bedoeling de Omgevingswet in 2020 in werking te laten treden.

⁴ Hiermee worden geen landbouwgewassen bedoeld, maar planten (waaronder bomen, struiken en grassen) die van nature op de Nederlandse bodem groeien en gedijen.

verontreinigende of -aantastende potentie hebben, maatregelen⁵ getroffen dienen te worden om dergelijke ontwikkelingen en situaties te voorkomen.’ (MvT, blz. 18.)

Over het **bijzonder beschermingsniveau**, waaronder de regeling voor bodembeschermingsgebieden valt (zie verderop), stelt de MvT op het wetsontwerp bodembescherming het volgende. *‘Gegeven de grote verscheidenheid aan bodemsituaties in ons land en de verschillende functies die de bodem heeft, zijn er bepaalde gebieden waarin een verder gaande mate van bescherming dan het algemeen gewenste niveau nodig wordt geacht wort, bij voorbeeld vanwege een grotere kwetsbaarheid van het bodemmilieu als zodanig, of omdat de geologische of bodemkundige opbouw van de bodem uniek genoemd kan worden, of ter veiligstelling van een aanwezige of gewenste vorm van bodemgebruik waarvoor het zo zuiver mogelijk houden van bodem en **grondwater**⁶ van essentieel belang is. Gebieden die aanspraak kunnen maken op deze verdergaande bescherming zijn bijvoorbeeld gebieden rondom grondwaterputten⁷, potentiële waterwingebieden⁸, **ecologisch**⁹ of geologisch¹⁰ waardevolle gebieden en gebieden waar zich bepaalde delfstoffen bevinden.’ (MvT, blz. 19.)*

In het kader van de totstandkoming van de Wet bodembescherming is door de Tweede Kamer gediscussieerd over de verhouding van de Wet bodembescherming tot andere wetten. Erkend werd dat o.a. de toenmalige Natuurbeschermingswet (thans de Wet natuurbescherming) mede tot doel had de bodem (en dus ook het grondwater) te beschermen.

Hoofdstuk 3 Wettelijke grondslag van het bodembeschermingsgebiedenbeleid

Hoofdstuk VI van de Wet bodembescherming bevat de bepalingen (art. 33 t/m 36) op provinciaal niveau ter bescherming van de bodem. Voor de volledigheid heb ik hieronder te tekst van deze artikelen opgenomen alsmede de relevante toelichtingen uit de parlementaire stukken.

§1. Bodembeschermingsgebieden

Artikel 33

1. Gedeputeerde staten stellen een onderzoek in naar de aanwezigheid van in hun provincie gelegen gebieden, waarin de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem niet of slechts in geringe mate nadelig worden beïnvloed door menselijke activiteiten.
2. In het onderzoek worden mede betrokken de in de provincie gelegen gebieden, waarin een nadelige beïnvloeding van eigenschappen als in het eerste lid bedoeld, zonder ingrijpende maatregelen ongedaan kan worden gemaakt.
3. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw en Visserij, richtlijnen vaststellen omtrent de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en de resultaten daarvan worden weergegeven.

Artikel 34

1. Op grond van het overeenkomstig artikel 33 ingestelde onderzoek stellen gedeputeerde staten, na

⁵ Voor dit algemeen beschermingsniveau zijn diverse Algemene Maatregelen van Bestuur opgesteld, waaronder het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT) en het Bouwstoffenbesluit bodem- en grondwaterbescherming. Deze besluiten zullen opgaan in AMVB's op basis van de Omgevingswet, zoals bijvoorbeeld het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁶ Grondwater behoort volgens de wetgever tot de bodem.

⁷ Dit zijn de z.g. grondwaterbeschermingsgebieden, die overigens nog steeds als zodanig op borden langs met name provinciale wegen worden aangeduid.

⁸ Zie voetnoot 6.

⁹ Dit is een categorie bodembeschermingsgebieden die gelijk te stellen is aan de categorie Natura 2000 gebieden

¹⁰ In de bodembeschermingsgebiedenpraktijk ging het ook om gebieden met archeologische waarden!

overleg met de besturen van de betrokken gemeenten en de inspecteur, de provinciale bodembeschermingscommissie gehoord, voor de in het onderzoek betrokken gebieden die naar hun oordeel daarvoor in aanmerking komen, een intentieprogramma op, houdende de beleidsvoornemens en maatregelen, die zouden moeten worden uitgevoerd om de nadelige beïnvloeding van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem in die gebieden te voorkomen onderscheidenlijk ongedaan te maken.

2. Het intentieprogramma heeft tevens betrekking op de in de provincie gelegen gebieden die in plannen als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de ruimtelijke ordening zijn aangemerkt als waardevol gebied uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud, waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft. Zodanige gebieden kunnen in het programma buiten beschouwing worden gelaten; de redenen daarvoor worden in het programma aangegeven.

3. Het intentieprogramma wordt ter vaststelling voorgelegd aan provinciale staten. Het programma gaat vergezeld van de resultaten van het onderzoek en van een of meer kaarten waarop de begrenzing van alle in het onderzoek betrokken gebieden is aangegeven.

4. Provinciale staten zenden het door hen vastgestelde intentieprogramma zo spoedig mogelijk aan Onze Minister. Het programma gaat vergezeld van de resultaten van het onderzoek en de daarbij behorende kaarten.

5. Het intentieprogramma wordt in elk geval herzien in het jaar voorafgaande aan de herziening van het streekplan.

Artikel 35

Bij de vaststelling of herziening van een streekplan houden provinciale staten rekening met het op grond van artikel 34, derde lid, vastgestelde intentieprogramma.

Artikel 36

1. Provinciale staten kunnen regels vaststellen ter bescherming van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem in de bij het streekplan aangegeven bodembeschermingsgebieden.

2. De verordening is niet van toepassing op bodembeschermingsgebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 572) zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument.

3. De verordening houdt ten aanzien van bodembeschermingsgebieden die door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw en Visserij zijn aangewezen, geen regels in, die betrekking hebben op agrarische bedrijfsvoering.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de inhoud van verordeningen als bedoeld in het eerste lid regels worden gesteld.

5. Voordat gedeputeerde staten het ontwerp van de verordening ter vaststelling aan provinciale staten voorleggen, stellen zij een ieder gedurende een door hen te bepalen termijn van ten minste een maand in de gelegenheid wensen en bezwaren aan hen ter kennis te brengen. Daartoe leggen zij het ontwerp voor een ieder ter inzage en maken zij op de in hun provincie gebruikelijke wijze die terinzageligging bekend.

6. Een verordening als bedoeld in het eerste lid wordt, nadat zij is vastgesteld, onverwijld aan Onze Minister toegezonden.

Uit de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 1980-1981, 16 529, nrs. 3-4:

5.2. Beschermingsgebieden

5.2.1. Inleiding

Eerder in deze memorie van toelichting is uiteengezet dat de bodem een groot aantal belangrijke functies vervult en is ingegaan op de noodzaak om op landelijk niveau algemene regels te stellen teneinde te realiseren dat de bodem deze functies zo goed mogelijk kan blijven vervullen. De te stellen regels, zo werd gesteld, beogen een algemeen beschermingsniveau tot stand te brengen. Daarnaast dienen er echter specifieke maatregelen te worden getroffen met het oog op die aspecten van de bodem, die een verder gaande mate van bescherming behoeven dan door het algemeen beschermingsniveau geboden wordt. Deze bescherming zal zich vanwege de geaardheid van de betrokken aspecten veelal niet kunnen beperken tot een bepaalde lokatie, maar zich moeten uitstrekken over een vrij groot gebied. In het vervolg wordt dan ook gesproken over beschermingsgebieden. Om verschillende redenen, waarop in het onderstaande nader zal worden ingegaan, wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen bodembeschermingsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden ten behoeve van de waterwinning. Dit onderscheid is in de wettekst tot uitdrukking gebracht door een gescheiden behandeling van deze twee typen beschermingsgebieden. In het onderstaande zal eerst aandacht worden geschonken aan de bodembeschermingsgebieden en de daarvoor voorgestelde wettelijke regeling en vervolgens aan de grondwaterbeschermingsgebieden ten behoeve van de waterwinning met de daarbij behorende wettelijke regeling.

5.2.2. Bodembeschermingsgebieden

In bepaalde gebieden of gedeelten daarvan worden de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem niet of slechts in geringe mate nadelig beïnvloed door menselijke activiteiten. Om de bijzondere karakteristiek van die gebieden te behouden voor zover deze bepaald wordt door die bijzondere bodemeigenschappen is het gewenst deze een verder gaande bescherming te geven dan welke door de landelijke bodembeschermingsregels kan worden gerealiseerd. In Hoofdstuk VI, paragraaf 1 van de wettekst wordt de mogelijkheid tot het geven van deze bescherming geboden. Deze bijzondere bescherming kan in meerdere opzichten van belang zijn. Zo is het mogelijk dat de genoemde eigenschappen van de milieucategorie bodem in een bepaald gebied niet of in zo'n geringe mate nadelig zijn beïnvloed, dat de hoge kwaliteit van natuur en landschap er in belangrijke mate mede door wordt bepaald. Een verslechtering van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem zou in ernstige mate afbreuk kunnen doen aan het bodemmilieu en daarmee aan de rijkdom en verschijningsvorm van natuur en landschap. Uit dien hoofde kan het gewenst zijn de bodem in zo'n gebied verder gaand te beschermen met het oog op de hier in het geding zijnde geomorfologische en esthetische functie. Voorts kan het gewenst zijn de bodem deze mate van bescherming te bieden in verband met de ecologische functie die zij vervult bij het in stand houden van unieke of bijzondere bodem ecosystemen. Het zal duidelijk zijn dat de bescherming van de bodem vanwege deze functies van groot belang moet worden geacht voor bepaalde gebieden, die uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud als belangrijk worden aangemerkt. Ook kan in dit verband gedacht worden aan extra bescherming van de bodem in een bepaald gebied met het oog op bepaalde vormen van landbouw. Zo is denkbaar dat voor de teelt van bepaalde gewassen of voor biodynamische landbouw een zo gering mogelijke nadelige beïnvloeding van de eigenschappen van de milieucategorie bodem essentieel is. Daarnaast kan men denken aan gebieden die grenzen aan op grond van de Natuurbeschermingswet of anderszins aangewezen natuurgebieden, die, wanneer de bodemeigenschappen ter plaatse niet of slechts in geringe mate nadelig beïnvloed zijn, in feite een belangrijke beschermingszone vormen tegen verontreiniging waardoor het betrokken natuurgebied wordt beveiligd. Zoals gesteld wordt de bodemkarakteristiek van een gebied bepaald door de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem. Naast hetgeen hierover in Hoofdstuk III van deze memorie is gesteld, kan nog het volgende opgemerkt worden. De chemische eigenschappen van de bodem hebben met name betrekking op de

vloeibare en gasvormige fase van de bodem. Nadelige beïnvloeding van deze eigenschappen, hetgeen kan inhouden verontreiniging van het grondwater, zal gevolgen hebben zowel voor de huidige en toekomstige watervoorziening voor zover het grondwater daarvoor gebruikt wordt, als voor hetgeen op de bodem groeit. De fysische eigenschappen van de bodem betreffen in het bijzonder het abiotische gedeelte van de bodem. Gedacht kan hierbij worden aan de opbouw en structuur van de bodem in verschillende lagen, alsmede aan de samenstelling van deze lagen. Verslechtering van deze eigenschappen zal gevolgen hebben voor de verschillende fasen van de bodem, hetgeen weer repercussies zal hebben op de diverse functies van de bodem. De biologische eigenschappen van de bodem tot slot zien op de biotische bestanddelen van de bodem, zoals bodemorganismen en bacteriën. Negatieve beïnvloeding van deze eigenschappen zal een verandering teweeg brengen in het bodemleven. Het afsterven van de vegetatie en de vernietiging van ecosystemen kunnen een gevolg hiervan zijn. Op grond van de bovenstaande korte beschrijving van de verschillende eigenschappen van de bodem zal het duidelijk zijn dat deze eigenschappen niet los van elkaar gezien kunnen worden. In een stelsel van evenwicht bepalen zij immers de intrinsieke waarde van een bepaald gebied. Een wezenlijke verandering door menselijke activiteiten ten nadele van één soort eigenschappen zal in het algemeen een verstoring van dit evenwicht tot gevolg hebben en daarmee de waarde aan het desbetreffende gebied ontnemen. Het bovenstaande betekent dat een specifieke bescherming van een bepaald gebied slechts overwogen kan worden, indien zowel de chemische, fysische als biologische eigenschappen van de bodem slechts in geringe mate of niet onherstelbaar nadelig worden beïnvloed.

De hierboven gegeven opsomming van voorbeelden, die aanleiding kunnen zijn de bodem in een bepaald gebied met extra beschermingsmaatregelen te omgeven, maakt duidelijk dat er nogal uiteenlopende redenen aan die bescherming ten grondslag kunnen liggen. Daarom wordt hier gesproken van bodembeschermingsgebieden in het algemeen. Dit in tegenstelling tot de hierna in deze paragraaf te bespreken gebieden, die primair bescherming behoeven ten behoeve van de winning van water en ten aanzien waarvan een apart wettelijk regiem wordt voorgesteld.

Opzet van de regeling

Bij de opzet van een wettelijke regeling voor de bodembeschermingsgebieden is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande of in ontwerp zijnde wettelijke regelingen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat het creëren van een geheel eigensoortige regeling ter bescherming van deze gebieden niet juist is, vanwege het feit dat deze bescherming slechts beoogt één aspect van een bepaald gebied een bijzondere bescherming te geven en niet, zoals bij natuurmonumenten het geval is, dat gebied in al zijn hoedanigheden te beschermen. De voorgestelde regeling heeft slechts tot doel de mogelijkheid te scheppen om een bepaalde mate van bescherming van de milieucomponent bodem te realiseren ten behoeve van bepaalde, al bestaande of toekomstige functies of bestemmingen van een bepaald gebied zonder echter zelf een bestemming te leggen. Aangezien het karakter van de bodembeschermingsgebieden vergelijkbaar is met de in de Wet geluidhinder geregelde stiltegebieden, is er de voorkeur aan gegeven ten aanzien van de bodembeschermingsgebieden een analoge regeling aan die van de stiltegebieden tot stand te brengen. Aangezien bovendien verwacht mag worden dat beide soorten gebieden soms zullen samenvallen, biedt een analoge regeling ook uit dien hoofde voordelen.

Onderzoek

De regeling met betrekking tot bodembeschermingsgebieden voorziet in de eerste plaats in de verplichting voor gedeputeerde staten een onderzoek in te stellen naar de aanwezigheid van in hun provincie gelegen gebieden, waarin de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de

bodem niet of slechts in geringe mate nadelig worden beïnvloed door menselijke activiteiten. Dit onderzoek is niet bedoeld als een eenmalige activiteit. Immers, het moet niet uitgesloten worden geacht, dat in gebieden, welke thans vanwege daarin plaatsvindende menselijke activiteiten niet in aanmerking komen te worden aangewezen als bodembeschermingsgebieden, na verloop van tijd een situatie ontstaat, waarbij sprake is van een zodanig geringe nadelige beïnvloeding van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem, dat het aanwijzen van deze gebieden als bodembeschermingsgebied overwogen dient te worden. Het verdient dan ook aanbeveling het onderzoek periodiek te laten plaatsvinden. In het voorgaande is reeds vermeld aan wat voor soort gebieden in dit verband gedacht kan worden. Voor het hier bedoelde onderzoek kunnen onder meer de resultaten van de reeds in verschillende provincies op dit punt geëntameerde inventarisaties van belang zijn. Immers, hieruit zal bijvoorbeeld af te leiden zijn, waar de bodem een belangrijke ecologische functie vervult en om deze reden in aanmerking kan komen voor een verder gaande bescherming. Bij hun onderzoek betrekken gedeputeerde staten tevens die gebieden, waar een bepaalde mate van nadelige beïnvloeding van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de milieucomponent bodem aanwezig is, doch waar deze nog niet heeft geleid tot het verloren gaan van het karakteristieke van het desbetreffende gebied. Deze nadelige beïnvloeding moet bovendien zodanig zijn, dat zij door het treffen van weinig ingrijpende maatregelen ongedaan kan worden gemaakt. Bij deze als potentiële bodembeschermingsgebieden aan te duiden gebieden valt te denken aan een gebied, waar door het verplaatsen of beëindigen van één of enkele bodembedreigende activiteiten aan de nadelige beïnvloeding van de eigenschappen van de bodem een halt kan worden toegeeroepen.

Intentieprogramma

Met betrekking tot die gebieden, die blijkens het onderzoek in aanmerking komen voor de kwalificatie bodembeschermingsgebied, maken gedeputeerde staten in een intentieprogramma hun beleidsvoornemens bekend. Deze kunnen inhouden dat zij één of meer van deze gebieden wensen aan te wijzen als bodembeschermingsgebied. Tevens maken zij in het intentieprogramma de maatregelen bekend, die zouden moeten worden uitgevoerd om de nadelige beïnvloeding van de eigenschappen van de bodem in die gebieden te voorkomen dan wel te herstellen. Deze maatregelen kunnen verschillend van aard zijn.

Met betrekking tot potentiële bodembeschermingsgebieden kan het intentieprogramma zowel maatregelen bevatten gericht op het verplaatsen of beëindigen van bepaalde, de eigenschappen van de bodem nadelig beïnvloedende activiteiten als maatregelen gericht op het niet doen verslechteren van de situatie. Deze - conserverende - maatregelen kunnen gedeputeerde staten ook voorstellen te treffen ten aanzien van de overige bodembeschermingsgebieden. Niet uitgesloten moet bovendien worden geacht dat gedeputeerde staten reeds in dit stadium als maatregel aan provinciale staten overleggen een voorstel tot het vaststellen van een verordening ter bescherming van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem in het desbetreffende gebied. Ook kunnen gedeputeerde staten voorstellen om bepaalde ruimtelijke voorzieningen te treffen, welke geconcretiseerd zouden moeten worden in een streekplan. Hiertoe zal echter veelal een wijziging van het streekplan nodig zijn. Het programma kan voorts een indicatie bevatten van de aan de uitvoering hiervan verbonden kosten. Krachtens artikel 34, derde lid, dient het door provinciale staten vastgestelde intentieprogramma zo spoedig mogelijk aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk te worden gezonden. Hierdoor wordt bereikt dat het programma kan worden beoordeeld op zijn samenhang met het door de centrale overheid gevoerde milieuhygiënische beleid en op de eventueel in het geding zijnde nationale belangen. Zonodig zullen de ministers in overleg kunnen treden met de betrokken provincies.

Samenhang met ruimtelijke planning

Zoals eerder is gesteld, is bij de opzet van een wettelijke regeling voor de bodembeschermingsgebieden zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande wettelijke procedures. In het bijzonder is dit gedaan bij de procedures op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit lag voor de hand, omdat de bodembeschermingsgebieden ruimtelijk relevant geacht kunnen worden. Daarom is dan ook in artikel 35 bepaald dat provinciale staten bij de vaststelling of herziening van het streekplan rekening moeten houden met het intentieprogramma. Op deze wijze wordt bereikt dat de beslissing over het instellen van bodembeschermingsgebieden plaatsvindt in het kader, waarin het belang verbonden aan de instelling van deze gebieden, wordt afgewogen tegenover andere bij het ruimtegebruik betrokken belangen. Het laten plaatsvinden van de beslissing over de instelling van bodembeschermingsgebieden in het kader van de procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening maakt het opnemen van een afzonderlijke procedure in het onderhavige wetsontwerp ten aanzien van de vaststelling van het intentieprogramma onnodig. Gesteld kan worden dat dit kader voldoende mogelijkheden tot inspraak kent.

Artikel 36 bevat een specifieke toepassing. Op grond van dit artikel is namelijk een aantal gebieden, voor zover zij in het streekplan worden opgenomen en voor zover zij niet voorkomen op een lijst van uitzonderingen als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, tevens bodembeschermingsgebied. Het betreft hier gebieden die op grond van de Natuurbeschermingswet als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument zijn aangewezen en gebieden die op grond van planologische kernbeslissingen ten aanzien van het nationaal ruimtelijk beleid inzake natuur- en landschapsbehoud, zoals het toekomstige structuurschema natuur- en landschapsbehoud, vanuit dat oogpunt als waardevolle gebieden zijn aangemerkt en waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft. In hoeverre dit laatste het geval zal zijn, zal in ieder geval worden aangegeven in bovenvermeld structuurschema. Het zal duidelijk zijn, dat het aanmerken van deze gebieden als bodembeschermingsgebied in samenhang met de voor deze gebieden op grond van artikel 37 vast te stellen verordening zeer essentieel moet worden geacht voor het behoud van de natuurwetenschappelijke waarden van deze gebieden. De lijst van uitzonderingen waarvan sprake is in artikel 36, tweede lid, om - vat twee soorten uitzonderingen. In dit artikellid wordt onderscheid gemaakt tussen gebieden waarvoor aan het eerste lid van artikel 36 geen of nog geen toepassing kan worden gegeven, met vermelding van de redenen waarom aanduiding als bodembeschermingsgebied niet mogelijk is. Deze bepaling houdt in dat bij de argumentatie over plaatsing op de lijst onderscheid gemaakt moet worden tussen de min of meer definitieve «niet-bodembeschermingsgebieden» en de «potentieel wel, maar voorlopig nog niet aan te wijzen bodembeschermingsgebieden». In samenhang met dit onderscheid zal de uitzonderingslijst dus uit twee delen moeten bestaan, een deel dat geldt voor een periode van ten hoogste drie jaar en een deel met in beginsel permanente uitzonderingen, dat wil zeggen niet-bodembeschermingsgebieden waarvan de uitzonderingspositie - bijzondere omstandigheden voorbehouden - telkens automatisch zal worden gecontinueerd. Met het begrip «min of meer definitieve niet-bodembeschermingsgebieden» wordt beoogd aan te geven dat onder andere die gebieden op de uitzonderingslijst worden geplaatst waarbij, zoals hierboven gesteld, in beginsel sprake zal zijn van een uitzondering met een permanent karakter. De reden hiervan kan zijn, dat in een gebied als bedoeld in het eerste lid van artikel 36 een ontwikkeling heeft plaatsgevonden ten gevolge waarvan dat gebied niet meer voldoet aan de eigenschappen van een bodembeschermingsgebied. Ook kan het zijn dat in het desbetreffende gebied op basis van een reeds genomen besluit, zoals het streekplan, een dergelijke ontwikkeling gaat plaatsvinden. Indien echter deze ontwikkeling door omstandigheden geen doorgang mocht vinden, bestaat er alsnog alle aanleiding bij de herziening van

de lijst dat gebied hiervan af te voeren, zodat het weer als bodembeschermingsgebied kan worden aangemerkt.

Verordening

Het enkel aangeven van bodembeschermingsgebieden in het streekplan garandeert nog niet dat er geen nadelige beïnvloeding van de eigenschappen van de bodem in die gebieden zal plaatsvinden. Daarvoor zijn afzonderlijke regels nodig. Op grond van artikel 37 moeten provinciale staten bij verordening deze regels vaststellen voor de in het streekplan aangegeven bodembeschermingsgebieden. In het artikel is de mogelijkheid opengelaten dat provinciale staten volstaan met het vaststellen van één verordening voor alle bodembeschermingsgebieden of dat zij per aangegeven gebied een verordening vaststellen. Dat is tevens het geval met de hierna in paragraaf 5.2.3. te bespreken beschermingsgebieden ten behoeve van het grondwater met het oog op de waterwinning. Daarnaast is het niet uitgesloten dat de voor beide soorten gebieden vast te stellen regels, in één provinciale verordening op grond van zowel artikel 37 als artikel 42 van de wet, worden opgenomen. Met name is dat denkbaar indien zich veel overlappingen voordoen: met andere woorden indien bepaalde onderdelen van het provinciaal grondgebied zowel als beschermingsgebied in de zin van paragraaf 1 en eveneens als beschermingsgebied in de zin van paragraaf 2 van Hoofdstuk VI worden aangemerkt. Afhankelijk van de aard van het desbetreffende onderzoek van het provinciale grondgebied kunnen al dan niet verregaande regels in de verschillende gebieden gelden. In het bij een dergelijke verordening te voegen kaartmateriaal kunnen de - enerzijds op het streekplan, anderzijds op het hierna aan de orde komende grondwaterbeschermingsplan gebaseerde - grenzen van de gebieden waar verschillende beschermingsregimes gelden, ten opzichte van elkaar worden aangegeven. Zoals uit het in het begin van deze paragraaf gegeven overzicht van de huidige situatie met betrekking tot regelingen op provinciaal niveau op het gebied van de bodembescherming is gebleken, wordt door het verplicht stellen van een provinciale verordening voor bodembeschermingsgebieden verder gegaan op een reeds ingeslagen weg. De bij verordening vast te stellen regelen zullen een aanvullend karakter hebben in die zin, dat zij zullen gelden naast de algemene beschermingsregels die worden gesteld op grond van deze wet. Zij zullen een verder gaande bescherming van de bodem in het desbetreffende gebied moeten realiseren. Door het vereiste van de goedkeuring van deze verordeningen door de Kroon - alsmede overigens door de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels stellen te omtrent de inhoud van de verordening - kan zodanig worden voorkomen dat deze verordeningen te veel van elkaar zullen afwijken. Bovendien wordt hiermede gewaarborgd, dat er een - noodzakelijke geachte - afstemming plaats vindt tussen enerzijds de op provinciaal niveau te stellen regels en anderzijds de algemene maatregelen van bestuur op grond van de wet. Tot slot kan genoemd worden als reden voor het vereiste van de goedkeuring van bedoelde verordeningen door de Kroon, dat op deze wijze een effectieve toetsing kan plaatsvinden aan het voorgestane beleid terzake op rijksniveau. MvT, blz. 34 t/m 39'

Verder is er in de MvT op het wetsontwerp bodembescherming nog het volgende gesteld m.b.t. bodembeschermingsgebieden.

'Ook bevat het wetsontwerp instrumenten die door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, de commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten van de provincie in bijzondere omstandigheden kunnen worden gehanteerd, namelijk wanneer in het belang van de bescherming van de bodem een onmiddellijke, doeltreffende voorziening met betrekking tot bepaalde soorten handelingen of werken geboden is of zich een geval van ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem voordoet, waarbij het van belang is snel bijzondere maatregelen te nemen. Bovendien voorziet het ontwerp in regels voor sanering in situaties waarbij hetzij door

bodembelastende handelingen in het verleden, hetzij door meer recente activiteiten de bodem is aangetast of verontreinigd. In de gekozen opzet worden op provinciaal niveau regels gesteld ter bescherming van de bodem, die zijn toegespitst op de regionale of lokale situatie. Daarbij zijn twee soorten beschermingsgebieden in het geding. Allereerst gaat het om het besteden van bijzondere zorg aan bepaalde gebieden, waarin de bodem van zodanige goede kwaliteit is dat er aanleiding bestaat terwille van de handhaving daarvan een verdergaande bescherming te realiseren dan waarin de landelijke bodembeschermingsregels kunnen voorzien. Tot dat doel kunnen provinciale staten bij verordening regels stellen, geldend voor gebieden die daartoe bij het streekplan worden aangewezen. Aan de aanwijzing van dergelijke bodembeschermingsgebieden en de inhoud van de daarvoor geldende regels zal een intentieprogramma van beleidsvoornemens en maatregelen voor de in aanmerking komende gebieden ten grondslag moeten liggen, berustend op een daartoe ingesteld inventariserend onderzoek. Het in het wetsontwerp opgenomen systeem voor de bodembeschermingsgebieden vertoont overeenkomsten met dat van de stiltegebieden in de Wet geluidhinder.’ MvT, blz. 22.

‘De regels welke de provinciale besturen op grond van de wet stellen voor de bodembeschermingsgebieden en de grondwaterbeschermingsgebieden zullen verder gaand en aanvullend zijn ten opzichte van de landelijke regels, welke slechts een algemeen niveau van bescherming van de bodem beogen te realiseren. Het wordt aan de provincies overgelaten ten behoeve van deze specifieke gebieden die regels te stellen, die voor een effectieve bescherming nodig zijn. Voor zover het wenselijk is dat daarbij bij voorbeeld algemene uitgangspunten worden gehanteerd of dat voor het gehele land dezelfde soort bepalingen zullen gelden voor een bepaald type van beschermingsgebieden, voorziet het wetsontwerp nog in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de inhoud van de voor die gebieden geldende verordeningen. De provinciale verordeningen behoeven voorts de goedkeuring van de Kroon.’ MvT, blz. 24.

‘De in het kader van de Wet bodembescherming te stellen kwaliteitsnormen zullen zich richten tot de a.m.v.b.-gever en de provinciale besturen in verband met de op hen rustende verplichting verordeningen vast te stellen voor bodembeschermingsgebieden en gebieden ten behoeve van de bescherming van het grondwater.’ MvT, blz. 31.

‘5. Bepalingen op provinciaal niveau

5.1. Huidige situatie

In vele provincies zijn, vanwege het ontbreken van een wettelijke regeling op landelijk niveau, in het kader van Hoofdstuk VII van de Provinciewet autonome verordeningen tot stand gebracht, welke strekken tot bescherming van de bodem en het grondwater. In sommige provincies gaat het om verordeningen welke met name voor het brengen van afvalstoffen op of in de bodem een regeling geven (Groningen, Zuid-Holland), in andere provincies zijn de verordeningen toegespitst op de bescherming van waterwingebieden (Zuid-Holland, Zeeland, Overijssel), terwijl sommige provincies daarnaast of uitsluitend een meer algemene regeling ter bescherming van bodem en grondwater hebben getroffen (Friesland, Drenthe, Overijssel, Noord-Holland, Utrecht, Gelderland). Bij bestudering van deze provinciale regelingen komen twee aspecten duidelijk naar voren. Ten eerste kan geconstateerd worden dat een groot deel van de provinciale besturen het noodzakelijk heeft geoordeeld om - vooruitlopend op een regeling op landelijk niveau - voor hun provincie een regeling te treffen ter bescherming van de bodem of het grondwater in het algemeen dan wel voor speciale beschermingsgebieden, hoofdzakelijk ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Deze regelingen gaan in een aantal provincies zeer ver, in die zin dat voor het gehele grondgebied van de

betrokken provincies strenge verbodsbepalingen gelden en voor speciale beschermingsgebieden nog verder gaande verbodsbepalingen. Ten tweede kan worden vastgesteld dat de verschillende verbodsbepalingen weinig uniformiteit vertonen. Ook het feit dat in de ene provincie wèl en in de andere provincie geen verordening ter bescherming van bodem en grondwater van kracht is kan bijdragen tot rechtsongelijkheid voor de Nederlandse burger. Ten einde te trachten in deze situatie verbetering te brengen, heeft het Administratief-Juridisch Interprovinciaal Overleg Milieubeheer in 1975 - vooruitlopend op het tot stand komen van de Wet bodembescherming - een modelverordening bescherming bodem en grondwater opgesteld, die het karakter van een aanbeveling heeft.' MvT, blz. 33 en 34.

'De provincies zullen ook voor meer algemene kosten komen te staan, zoals de kosten verbonden aan toezicht, controle, de voorbereiding en de opstelling van provinciale intentieprogramma's inzake bodembeschermingsgebieden en de provinciale plannen inzake de bescherming van het grondwater met het oog op de waterwinning.' MvT, blz. 47.

Hoofdstuk 4 Geen schadevergoeding voor het moeten voldoen aan het bijzonder beschermingsniveau voor bodembeschermingsgebieden

Voor deze gebieden gold dus een bijzonder beschermingsniveau, te realiseren via andere soms strengere maatregelen dan voor het bereiken van het algemene of generieke beschermingsniveau. **Op basis van artikel 46, tweede lid van de Wet bodembescherming dienden Gedeputeerde Staten aan degene op wie bepalingen van een verordening als bedoeld in de artikelen 36 (m.b.t. bodembeschermingsgebieden) en 41 (m.b.t. grondwaterbeschermingsgebieden) van toepassing werden, zich daardoor voor kosten zag gesteld dan wel schade leed, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijn laste behoorden te blijven, hem, voorzover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet was of kon worden voorzien, op zijn verzoek dan wel ambtshalve een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe te kennen.** De MvT op het wetsontwerp bodembescherming stelt daarover nog het volgende.

'Van een geheel andere aard zijn de kosten als gevolg van het verlenen van schadevergoedingen. Op grond van artikel 47, tweede lid, kan schade die wordt geleden ten gevolge van het stellen van regels bij provinciale verordening met betrekking tot bijzondere beschermingsgebieden, voor vergoeding in aanmerking komen. Deze schade kan geleden worden door degenen die in bedoelde gebieden een activiteit uitvoeren en deze activiteit volgens de verordening in de toekomst niet meer of niet meer op de wijze waarop zij dat gewoon waren, mogen verrichten. Een te verlenen schadevergoeding zal dan door de provincie worden uitgekeerd. Zij zal alleen kunnen worden verleend ten aanzien van een activiteit die al vóór het van kracht worden van de betrokken verordening verricht werd en verricht mocht worden en bovendien alleen voor zover het gaat om beperkingen, welke niet reeds op grond van andere regelingen aan die activiteit zijn gesteld.' MvT, blz. 46 en 47.

Provincies besloten daaraan geen toepassing te geven waardoor zij niet bereid waren een verordening voor bodembeschermingsgebieden vast te stellen en ook besloten om geen intentieprogramma voor bodembeschermingsgebieden vast te stellen, hoewel zij daartoe wettelijk verplicht waren.

De implementatie van de regeling voor bodembeschermingsgebieden geraakte daardoor in een impasse. Het IPO was bereid door te gaan met de implementatie van het bodembeschermingsgebiedenbeleid als het Rijk bedoelde kosten én schadevergoedingen voor haar rekening zou nemen. Daar zag het toenmalige kabinet van af, mede vanwege het 'open einde' van een dergelijke regeling. Het was toen ook niet goed mogelijk om een adequate schatting te maken van de verwachte kosten en de omvang van de schadevergoedingen.

Om de impasse te doorbreken heeft het toenmalige hoofd, Ir. J.F.M. van Vliet, van de Afdeling Gebiedsbescherming van de toenmalige beleidsdirectie Drinkwater, Water, Landelijk Gebied van het Directoraat-Generaal Milieuhygiëne (thans onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) aan de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Hans Alders, voorgesteld een subsidieregeling (Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden) voor provincies te ontwerpen. De minister vond dat een goed idee.

Minister Alders heeft het provinciale bodembeschermingsgebiedenbeleid met de vaststelling van de regeling een belangrijke bestuurlijke en financiële impuls gegeven. De regeling heeft ook geleid tot een belangrijk toename van de werkgelegenheid bij provincies. Mede door die impuls is het provinciale bodembeschermingsbeleid een succes geworden. Als beleidscoördinator gebiedsbescherming heb ik de Bijdragenregeling voor bodembeschermingsgebieden mogen opzetten, uitvoeren en evalueren. Alvorens verder in te gaan op de Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden schets ik hieronder de ontwikkeling van het bodembeschermingsgebiedenbeleid.

Hoofdstuk 5 De geschiedenis van het bodembeschermingsgebiedenbeleid

Het begrip bodembeschermingsgebieden komt voort uit het wetsontwerp bodembescherming, dat later als Wet bodembescherming door het parlement is vastgesteld. De wetgever voorzag dat een algemeen beschermingsniveau voor het milieucompartiment onvoldoende zou zijn, zodat er voor een aantal gebieden in Nederland vanwege specifieke bodemeigenschappen een aanvullende, anders gezegd, een bijzondere bescherming noodzakelijk zou worden. Een bekend voorbeeld hiervan was de noodzakelijke bescherming van het z.g. 'zink viooltje', een plantensoort die niet kan voortbestaan zonder een bepaald gehalte van zink of andere metalen, waaronder cadmium van de bodem. Op basis van het algemeen beschermingsniveau voor de bodem zou een dergelijke bodem moeten worden gesaneerd.

Maar het ging de wetgever niet alleen om de ecologische waarden van de bodem, maar ook om de abiotische, d.w.z. de fysische en de archeologische en geologische waarden van de bodem. Die kunnen lokaal en regionaal, en dus per gebied, verschillen.

Een eerste inventarisatie van bodembeschermingsgebieden heeft pas plaatsgevonden in 1994. De resultaten van die inventarisatie is te vinden in een rapport van het RIVM. Zie bijlage 15.

Uit die inventarisatie bleek dat er in Nederland 851.950 ha bodembeschermingsgebied aanwezig is. De inventarisatie leverde ook een aantal andere interessante gegevens op. Zo is er een kaart van Nederland opgenomen met het overzicht van de totale potentiële (dus berekende) zure depositie in 1991 in bodembeschermingsgebieden. Tevens bevat de inventarisatie een overzichtskaart met de overschrijding van de critical load verzuring in bodembeschermingsgebieden.

De inventarisatie bevat voorts een kaart van Nederland met de verwachte (op basis van modellen berekende) **cumulatie milieubelasting in 2010** in bodembeschermingsgebieden. Deze **cumulatie** is een **optelsom van de verzuring, vermisting en verdroging in de Nederlandse bodembeschermingsgebieden**.

De inventarisatie bevat verder een overzichtskaart van Nederland met het z.g. **landgebruik**. Onder landgebruik werd verstaan het gebruik voor gras, mais, aardappelen, bieten, graan, overige landbouwgronden, kale grond, fruit, bollen, heide, loofbos, naaldbos, overige natuur, water, bebouwing/wegen. Ook is onbekend landgebruik in kaart gebracht. **Tenslotte, als belangrijk voorbeeld, bevat de inventarisatie ook een overzichtskaart van Nederland van bodembeschermingsgebieden die respectievelijk 'raken' of samenvallen met de z.g. Ecologische**

Hoofdstructuur (EHS¹¹). Deze EHS is na het verschijnen van het Natuurbeleidsplan min of meer vertaald in de z.g. Natura 2000 gebieden. De belangrijkste wet- en regelgeving voor de onderbouwing van deze gebieden zijn de Vogel- en Habitat richtlijn van de Europese Unie en de Wet natuurbescherming.

Deze Natura 2000 gebieden staan nu in de sterke politieke en bestuurlijke belangstelling vanwege de huidige stikstof crisis. Met name uit modelberekeningen, maar ook uit feitelijke metingen blijkt dat deze gebieden lijden onder een veel te hoge stikstofdepositie vanuit de landbouw. Er zijn stemmen vanuit de Tweede Kamer opgegaan om de veestapel met de helft te reduceren. Die reductie komt erop neer dat vele zo niet de meeste landbouwbedrijven uit de omgeving van Natura 2000 gebieden zullen moeten verdwijnen. In een volgend hoofdstuk kom ik op deze problematiek en vooral de gebiedsgerichte aanpak daarvan terug.

Voor bodembeschermingsgebieden golden sowieso de milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water. Zie bijlage 5.

Zoals eerder gesteld besloot het toenmalige kabinet het instrument van het vergoeden van kosten en/of schade als gevolg van het moeten voldoen aan andere of scherpere milieumaatregelen voor het realiseren van het bodembeschermingsgebiedenbeleid, niet in te zetten; een beleid waarvoor overigens de provincies aan de lat stonden en dus ook het betalen van bedoelde kosten en vergoeden van schade voor hen rekening dienden te nemen. Die provinciale besluitvorming heeft er toe geleid dat op Rijksniveau is besloten het provinciale bodembeschermingsgebiedenbeleid te stimuleren door middel van een subsidieregeling. Maar het Rijk gaf zich niet zonder slag of stoot gewonnen. Dat is gebeurd via de invoering van een zogenaamde multiplier. Provincies moesten ook financiële en andere bijdragen leveren, zoals het aantrekken van personeel om de uitvoeringsprogramma's op te zetten en uit te voeren en projecten te begeleiden.

De financiële bijdrage van het Rijk, ter grootte van f 75 miljoen¹² is door de provincies aangevuld met ca. f 75 miljoen. Op het niveau van het Rijk heeft deze ontwikkeling geleid tot een Rijksbijdrage van totaal ca. f 200 miljoen voor de uitvoering van ook ander gebiedsgericht beleid, zoals dat voor o.a. de z.g. ROM-gebieden¹³, maar ook voor de verbetering van de milieukwaliteit in stedelijk gebied. Zonder financiële en andere ondersteuning van het Rijk zou er van het bodembeschermingsgebieden beleid weinig tot niets terecht zijn gekomen.

In diverse nationale beleidsplannen is aandacht besteed aan bodembeschermingsgebieden. Zie bijlage 1 voor het Nationaal Milieubeleidsplan, bijlage 2 voor de Derde Nota Waterhuishouding, bijlage 3 voor het Natuurbeleidsplan en bijlage 4 voor het Nationaal Milieubeleidsplan².

Hoofdstuk 6 Opzet en uitvoering van de Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden

Paragraaf 1 Opzet

In 1990 heb ik als beleidscoördinator meegewerkt en meegeschreven aan het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid¹⁴. Dit plan is met brief van 15 november 1990 door de toenmalige minister van VROM, J. (Hans) G. M. Alders aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Op diverse pagina's¹⁵ van dit plan wordt ingegaan op de betekenis van het

¹¹ Deze is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan, Kamerstukken II, 1989 – 1990, 21 149, nrs. 2 – 3. Ik ben als vertegenwoordiger van het Ministerie van VROM lid geweest van de Interdepartementale Werkgroep Natuurbeleidsplan.

¹² Deze bijdrage was bedoeld voor een periode van 5 jaar.

¹³ Deze gebieden zijn voor het eerst aangeduid in het Nationaal Milieubeleidsplan als gebieden waarvoor de Ruimtelijke en Milieukwaliteit bijzondere aandacht verdienen.

¹⁴ Zie Kamerstukken II, 1990-1991, 21 896, nrs. 1-2. Zie ook bijlage ...

¹⁵ Zie de pagina's 9, 20, 23, 27, 29, 30 en 33 van het onder 12 vermelde Kamerstuk.

beleid voor bodembeschermingsgebieden en de gelijknamige regeling binnen het integrale gebiedsgericht milieubeleid. Zie bijlage 10.

Op initiatief van het voormalige hoofd van de Afdeling Gebiedsbescherming, ir. J.F.M. van Vliet, van de voormalige Directie Drinkwater, Water, Landelijk Gebied (later Landbouw) van het Directoraat-Generaal Milieubeheer (thans onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), van het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, heb ik samen met hem in het begin van de 90tiger jaren van de vorige eeuw aan de toenmalige Minister van VROM, Hans Alders, aangeboden een Bijdrageregeling bodembeschermingsgebieden¹⁶ te formuleren, deze regeling te organiseren inclusief de administratieve organisatie, de regeling uit te voeren en te evalueren. Hiermee werd een aanvang gemaakt met de laatste fase van de implementatie van het milieubeleid: de gebiedsgericht aanpak.

Zoals eerder gesteld vond Minister Alders het opstellen van een subsidieregeling voor provincies een prima idee en gaf hij mondeling opdracht zo snel mogelijk een ministeriële regeling op te zetten. Die opdracht dateerde van begin juni 1991.

De ministeriële regeling is bij nota aan de minister aangeboden met verzoek de regeling te ondertekenen. Zie bijlage 6.

Vlak voor de vaststelling van de regeling door Minister Alders heeft het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij heeft nog een poging gedaan de regeling tegen te houden.

De bezwaren van LNV kwamen erop neer: *'dat de regeling niet goed aansloot op de regeling van het bodembeschermingsgebiedenbeleid (zie paragraaf 1 Bodembeschermingsgebieden (art. 33 e.v.) van HOOFDSTUK VI (Bepalingen op provinciaal niveau ter bescherming van de bodem van de Wet bodembescherming)) en dat een Bijdragenregeling voor zover deze betrekking heeft op de agrarische bedrijfsvoering niet op de weg van VROM lag omdat daarmee het terrein van LNV werd betreden*¹⁷. Zie bijlage 6.

De Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, van het toenmalige Ministerie van VROM pareerde het betoeg van LNV als volgt: *'DJZ heeft uit de summieri mededelingen die door LNV zijn gedaan, de indruk gekregen dat wat het laatste bezwaar betreft de oude discussie over de primaire verantwoordelijkheid voor het gebiedenbeleid weer wordt opgerakeld. Deze discussie is beslecht bij de totstandkoming van de Wet bodembescherming. De Bijdragenregeling heeft uitsluitend de stimulering van het provinciale bodembeschermingsgebiedenbeleid tot doel. Voor dit beleidsterrein is VROM primair verantwoordelijk. Wat het eerste bezwaar betreft, de Bijdragenregeling staat niet op gespannen voet met de Wet bodembescherming omdat met de regeling wordt beoogd een goede uitvoering van de bodembeschermingsgebiedenregeling in deze wet te stimuleren*¹⁸. Zie bijlage 7.

Minister Alders was het eens met de opmerkingen van DJZ/Wetgeving¹⁹. Uit de schriftelijke terugkoppeling die ik persoonlijk van Minister Alders heb gehad bleek dat de bezwaren van LNV in de Ministerraad zijn besproken. Op het betreffende MEMO staat handgeschreven: *'Aan de orde gesteld in de M.R.'*

De MR ging dus akkoord zodat de regeling in de laatste Staatscourant van 1991, en wel van 30 december 1991, kon worden gepubliceerd; een record in die tijd. Zie bijlage 9.

¹⁶ In de Memorie van Toelichting op de ontwerp Wet bodembescherming is een uitgebreide toelichting te vinden over het doel etc. van Bodembeschermingsgebieden. Zie Kamerstukken II, 1980-1981, 16 529, nrs. 3-4, blz. 34-39.

¹⁷ Citaat uit MEMO van 19 december 1991 van DJZ/Wetgeving aan de minister. Zie bijlage 7.

¹⁸ Eveneens een citaat uit vorenvermeld MEMO.

¹⁹ DJZ staat voor de Centrale Directie Juridische Zaken van het toenmalige Ministerie van VROM.

De regeling is ook intern gepubliceerd met de handtekening van de Minister Alders. Zie bijlage 8.

De regeling was gebaseerd op Artikel 61, eerste lid, onder b, van het Bijdragenbesluit openbare lichamen, Wet algemene bepalingen milieubeheer (Stb. 1990, 174). In de periode juni tot eind december 1991 heb ik dag en nacht aan deze regeling gewerkt. Over de regeling is door mij intensief overleg gevoerd met de meest betrokken ministeries, waaronder die van LNV, van BZK, het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DG Water), van Financiën, en met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen.

Ten tijde van de opstelling van de ministeriële regeling bodembeschermingsgebieden was het Rijk subsidieregelingen aan het afbouwen in verband met bezuinigingen. Toch ben ik er toen in geslaagd bij de overige beleidsdirecties van het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) financiële middelen te vinden. In totaal f 75 miljoen voor vijf jaar. De Directie Bestuurszaken van DGM adviseerde om in de regeling een z.g. multiplier op te nemen om ervoor te zorgen, eigenlijk af te dwingen, dat de provincies ook zelf een financiële bijdrage zouden leveren voor de ontwikkeling en implementatie van het bodembeschermingsgebiedenbeleid. Op grond van de Wet bodembescherming waren immers de provincies primair verantwoordelijk voor dat beleid. Vanwege die multiplier kon het budget worden verdubbeld tot f 150 miljoen. De ministeriële regeling gold overigens alleen voor 1992. In november 1992 is de verdeling van het rijksbudget over de provincies herzien, omdat de Provincie Flevoland geen bodembeschermingsgebieden aangewezen had.

Met de publicatie in de Staatscourant was de eerste bestuurlijke hobbel geslecht, maar daarmee mocht de Bijdragenregeling nog niet worden uitgevoerd vanwege mogelijke staatssteun. Aangezien daar mogelijk sprake van was aan o.a. landbouwbedrijven, moest de regeling eerst worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Binnen een half jaar heeft de Europese Commissie toestemming gegeven de regeling uit te voeren. Op basis van een z.g. blanco advies, d.w.z. dat de Commissie er geen opmerkingen over had. Een in die tijd uitzonderlijk succes. Later bleek dat 9 van de 23 directoren-generaal van de Commissie zich met de regelingen hadden bemoeid, maar geen aanleiding hadden gezien tot het maken van opmerkingen.

Ondanks het blanco advies van de Europese Commissie op grond waarvan de Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden mocht worden uitgevoerd, besloot het Ministerie deze regeling toch op te nemen in een bestaande Algemene Maatregel van Bestuur, het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer. De betreffende wijziging daarvan verscheen in het Staatsblad van 1993, nr. 322. Zie bijlage 13.

Omdat de ministeriële regeling alleen voor 1992 gold heeft Minister Alders besloten de regeling voort te zetten. Dat was mogelijk via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Drs. Hans Woldendorp van VROM/DJZ/Wetgeving, die ook verantwoordelijk is geweest voor juridische formulering van de artikelen van de Bijdragenregeling bodembeschermingsgebieden, heeft de juridische formulering van de artikelen van bedoelde AMvB voor zijn rekening genomen. Ik heb de Nota van Toelichting voor deze AMvB geschreven, zoals ik ook de toelichting op de ministeriële regeling heb geschreven. De AMvB is op 29 juni 1993 in het Staatsblad gepubliceerd²⁰ en trad op 1 juli 1993 in werking. Zie bijlage 13.

ARTKEL I, onder A van deze AMvB luidt: 'Na artikel 48 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende: § 2.7 Bijdragen in de kosten voor gebieden waarin de kwaliteit van de bodem bijzondere bescherming behoeft.'

²⁰ Besluit van 16 juni 1993, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer, Stb. 1993, nr. 322.

Overigens is na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling Bijdragenbesluit bodembeschermingsgebieden de regeling tweemaal gewijzigd. Ten eerste bij ministerieel besluit van 6 juli 1992. Dit besluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 1992, nr. 130, blz. 10. Zie bijlage 11. Op de tweede plaats bij ministerieel besluit van 10 november 1992. Dit besluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 13 november 1992, nr. 221, blz. 9. Zie bijlage 12.

Op grond van de eerste wijziging behoefden provincies de kosten van projecten niet meer voor te financieren. De tweede wijziging had tot gevolg dat de provinciale budgetten werden herverdeeld, dat naar aanleiding van voortgangsgesprekken met de provincies. Met betrekking tot de herverdeling nam de minister een tweede besluit. In concreto kwam het erop neer dat de provincie Flevoland geen rijksbijdrage ontving. Deze provincie had inmiddels besloten geen bodembeschermingsgebieden aan te wijzen.

In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)²¹ staat het volgende vermeld over bodembeschermingsgebieden: 'In de planperiode zal een aantal preventieve maatregelen op grond van de Wet bodembescherming van kracht worden. Voor het aanwijzen van grondwater- en bodembeschermingsgebieden zij verwezen naar aktie A 159 (paragraaf 6.4.2.) ' en 'A 158 – Met de andere overheden wordt overleg gevoerd dat de aanwijzing van grondwater- en bodembeschermingsgebieden zodanig geschiedt, dat de periode kan worden overbrugd waarin de landelijke maatregelen nog niet de beoogde bescherming bieden. Daarbij zullen met name de op regionaal niveau in paragraaf 4.2 aangeduide belangrijke ecosystemen worden beschermd.' Zie bijlage 1.

In de Derde Nota Waterhuishouding²² is het volgende vermeld over de regeling bodembeschermingsgebieden en wat de bijzondere bescherming voor deze gebieden inhoudt: '*Bescherming van terrestrische ecosystemen die van het grondwater afhankelijk zijn, kan mede worden gerealiseerd door het toepassen van de regeling bodembeschermingsgebieden uit de Wet bodembescherming. Dit kan plaatsvinden door, behalve in het betreffende gebied zelf, ook in een zone daaromheen een aanvullende bescherming van de bodem tot stand te brengen. Hierdoor zal de belasting van het betreffende ecosysteem via het grondwater kunnen verminderen en kan bijvoorbeeld een passende bescherming worden geboden tegen vermessing.*' Zie bijlage 2.

In het Natuurbeleidsplan²³ wordt het volgende opgemerkt over bodembeschermingsgebieden:

1. 'Het bufferbeleid omvat de volgende aspecten – ten aanzien van vermessing is voor grondwater afhankelijke voedselarme natuurgebieden binnen de ecologische hoofdstructuur een stringenter eis voor het nitraatgehalte in toestromend grondwater gewenst dan de eisen die nu worden gehanteerd met het oog op de gewenste kwaliteit ten behoeve van de drinkwatervoorziening. De provincies wordt daarom verzocht om het beleid ten aanzien van bodembeschermingsgebieden zorg te dragen voor het realiseren van een zodanige kwaliteit van het instromende water in de gebieden dat het aanwezige ecosysteem duurzaam in stand kan blijven dan wel zich kan herstellen. Dit geldt ook voor verontreinigende stoffen;'
2. 'De regeling bodembeschermingsgebieden kan ook van belang zijn voor de bescherming van natuur- en landschapswaarden tegen ingrepen in het gebied zelf. Dit geldt met name voor de gebieden met specifieke landschappelijke waarden.'
3. 'Vooruitlopend op het generieke beleid is ook voor eutrofiëring in een aantal situaties binnen de ecologische hoofdstructuur gebiedsgericht beleid nodig. Dat zal voor wat betreft de

²¹ Zie Kamerstukken II, 1988-1989, 21 137, nrs. 1-2.

²² Zie Kamerstukken II, 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, blz. 241 onderaan en blz. 241..

²³ Zie Kamerstukken II, 1989 – 1990, 21 149, nrs. 2-3.

landbouw in de ecologische hoofdstructuur dan, binnen het kader van de Relatienota dan wel de basisbescherming, gaan om de realisatie via de Regeling Bodembeschermingsgebieden, de Regeling Fosfaatverzadigde gronden en om maatregelen in het kader van het waterbeleid, waaronder de realisatie van projecten integrale eutrofiëringsbestrijding.'

Zie bijlage 3.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 2²⁴ staat onder het kopje 'Gebiedenbeleid' het volgende vermeld: *'Het gebiedsgerichte (milieu)beleid heeft zich in de afgelopen planperiode sterk ontwikkeld. Daaraan hebben de uitvoering van het ROM-gebiedenbeleid, de **bijdrageregeling bodembeschermingsgebieden** en de introductie van de regeling voor milieubeschermingsgebieden in de Wet milieubeheer zeker bijgedragen. In het kader van het onderzoek naar een AMvB voor een «Kaderregeling bijdragen uitvoering gebiedsgericht milieubeleid» zal worden nagegaan hoe binnen VROM gebiedsgerichte financieringsstromen kunnen worden samengevoegd.'* Zie bijlage 4.

In de Staatscourant van 30 maart 1994 (Stcrt. 1994, nr. 63) is ontwerp-wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer gepubliceerd. Zie bijlage 16.

In de Nota van Toelichting staat een uitgebreid verhaal over de redenen tot het wederom wijzigen van de eerdere AMvB van 16 juni 1993. Eén van de belangrijkste redenen was dat er voor het jaar 1995 nog f 20 miljoen op de Rijksbegroting over was voor het stimuleringsbeleid voor bodembeschermingsgebieden en dat *'bij het achterwege blijven van een verlenging van de bijdrageregeling in § 2.7 van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer – vanwege het ontbreken van een uitkeringstitel, noch in bodembeschermingsgebieden noch in milieubeschermingsgebieden kunnen worden ingezet.'*

In de (concept) Nota van toelichting op genoemd ontwerp staat ook nog het volgende over het bodembeschermingsgebiedenbeleid van de provincies. *'Er is een aantal redenen om de genoemde f 20 miljoen ook nog in 1995 in te zetten ten behoeve van het stimuleringsbeleid voor bodembeschermingsgebieden. De provinciale besturen hebben het stimuleringsbeleid voortvarend opgepakt. Dit heeft in de jaren 1992 en 1993 geleid tot een groot aantal succesvolle projecten. De ervaring die hiermee is opgedaan heeft echter geleerd dat tenminste het totale bedrag van f 60 miljoen, dat beschikbaar is op de rijksbegroting moet worden ingezet om een bepaald deel van het totale areaal bodembeschermingsgebieden dat in de intentieprogramma's is aangeduid te beschermen. In de tweede plaats hebben de provinciale besturen in 1992 activiteiten en maatregelen in bodembeschermingsgebieden geïnitieerd die tot 1996 doorlopen en hebben zij het voornemen om in 1995 nog nieuwe activiteiten en maatregelen in bodembeschermingsgebieden te ontplooiën en deze uiterlijk in 1996 af te ronden. Volgens een eerste inventarisatie die door het Interprovinciaal Overleg is uitgevoerd zullen bodembeschermingsgebieden voor een aanzienlijk deel samenvallen met de door de provincies aan te wijzen milieubeschermingsgebieden.'*

In het Staatsblad van 22 oktober 1994 (Stb. 1994, nr. 781) is het Besluit opgenomen waarmee de bijdragenregeling in de kosten voor gebieden waarin de kwaliteit van de bodem bijzondere bescherming behoeft voor de eerste keer verlengd. Zie bijlage 18.

Bij besluit²⁵ van 24 juni 1996, in werking getreden op 27 juli 1996, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer in verband met de verlening van bijdragen voor gebieden waarin de kwaliteit van het milieu bijzondere aandacht verdient, is aan het Bijdragenbesluit

²⁴ Zie Kamerstukken II, 1993-1994, 23 560, nr.2', blz. 13..

²⁵ Zie Staatsblad van 28 juni 1996, jaargang 1996, nr. 342.